JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 23/01/2026
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1912/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: número de clientes, teléfonos móviles, art. 14.1.h) LTAIBG.

R CTBG
Número: 2026-0067 Fecha: 23/01/2026

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 7 de julio de 2025 el reclamante solicitó a la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (en adelante CNMC), al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «(...) listado del número de clientes de los operadores móviles virtuales a fecha de 31 de diciembre de los años 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024. En el fichero adjunto, en el que se responde a una petición de transparencia previa, se facilita un enlace de CNMC Data en el que no constan los clientes de los operadores móviles virtuales, únicamente constan los clientes de los operadores convencionales. Así, por ejemplo, si buscamos en los datos palabras como "Pepephone", "Simyo" u "O2", no existen resultados en ninguna de las columnas, por lo que los datos solicitados no se encuentran en la URL facilitada».

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

2. Mediante resolución de fecha 25 de agosto de 2025 se facilita al solicitante la siguiente respuesta:

«*Con fecha 7 de julio de 2025, ha tenido entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) escrito presentado por (...) por el que solicita acceso al número de clientes de los operadores móviles virtuales a fecha de 31 de diciembre de los años 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024. Esta misma solicitud, que ya la realizó el 23 de mayo de 2025, fue resuelta por resolución estimatoria, de fecha 7 de julio de 2025 y dictada en el marco de este expediente en la que se aclaró que esta Comisión no dispone de la información sobre el número de clientes de los operadores, que únicamente dispone del número de líneas móviles asignadas a los operadores. En consecuencia, se le facilitó, de conformidad con lo previsto por el artículo 22.3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), un enlace para acceder a la información disponible.*

(...) *el solicitante alega que los datos contenidos en la URL únicamente muestran el número de líneas móviles de los operadores principales, pero no de otros operadores de menor tamaño.*

(...)

En relación con la información contenida en el enlace, que se refiere al conjunto de datos de líneas móviles, muestra datos agregados del conjunto de operadores y, de manera desagregada los relativos a los operadores designados como principales. Es decir, el enlace no muestra la información desagregada relativa a los operadores móviles virtuales, que no forman parte del grupo de operadores principales, debido a que es información susceptible de ser considerada estratégica y sensible para éstos.

De conformidad con lo anterior, a continuación se analiza en este caso ha de prevalecer la protección de los intereses de los operadores a los que se refiere esa información recogidos en la letra h) del artículo 14.1 de la LTAIBG sobre el derecho de acceso del solicitante.

(...)

La información detallada operador no principal sobre el número de líneas móviles que tienen asignadas es información confidencial debido a que su divulgación es susceptible de revelar sus posiciones dentro de un mercado altamente competitivo, de afectar a su poder de negociación y de revelar nichos de mercado en los que estarían especializados. Por lo tanto, esta información podría ser utilizada por sus

R CTBG Número: 2026-0067 Fecha: 23/01/2026

competidores para ajustar sus estrategias comerciales a través del diseño de campañas para la captación de perfiles de clientes específicos, lo que sometería a los operadores no principales a presiones de carácter económico o comercial que podrían afectar a su viabilidad futura. Además, se trata de una información que debido alto valor empresarial que aquí se justifica, sus titulares han adoptado medidas razonables para mantenerla en secreto.

Por otra parte, esta Comisión no ha apreciado de oficio ningún interés superior del solicitante más allá del derecho genérico al acceso a la información pública que deba prevalecer y justifique levantar la confidencialidad de una información así considerada al tratarse de materia protegida por el secreto comercial, conforme lo prevé el artículo 28.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

En definitiva, no cabe acceder a la solicitud de acceso de la interesada al expediente completo, pues ello resultaría contrario al límite contemplado en el artículo 14.1.h) de la LTAIBG de la Ley 19/2013, al tratarse de información que afecta a los intereses económicos y comerciales de los operadores móviles virtuales (...)».

3. Mediante escrito registrado el 5 de septiembre de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

«*Primera. Sobre la naturaleza de la información solicitada. El artículo 13 LTAIBG define como información pública cualquier contenido o documento en poder de los sujetos obligados que haya sido elaborado o adquirido en el ejercicio de sus funciones. La CNMC reconoce en su resolución que dispone de los datos solicitados (número de líneas/clientes por operador), lo que confirma que se trata de información pública y, por tanto, sujeta al derecho de acceso reconocido en el artículo 12 LTAIBG y en el artículo 105.b) CE.*

Segunda. Sobre la aplicación restrictiva de los límites. Conforme al criterio interpretativo CI/002/2015 del propio CTBG, los límites al derecho de acceso deben ser objeto de interpretación estricta y su aplicación requiere superar el test del daño y el test del interés público. La CNMC no ha acreditado un perjuicio real, cierto y específico derivado de la divulgación, limitándose a alegar de forma genérica que

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2026-0067 Fecha: 23/01/2026

podría afectar a la posición competitiva de los operadores. La mera posibilidad hipotética no basta para justificar la restricción.

Tercera. Ausencia de secreto comercial. La información relativa al número de clientes de operadores de telecomunicaciones no constituye por sí misma un "secreto comercial" en el sentido de la Directiva (UE) 2016/943 ni de la Ley 1/2019, de secretos empresariales, pues: No se trata de información técnica o estratégica, sino de datos agregados de carácter estadístico. Una parte significativa de estos datos ya se difunde públicamente en informes del sector (CNMCData, informes de la propia CNMC, notas de prensa de los operadores). El dato de clientes es equiparable al de cuota de mercado, que es de interés general para el control ciudadano de la competencia y la regulación.

Cuarta. Prevalencia del interés público. El mercado de telecomunicaciones tiene un evidente carácter de servicio de interés general. Conocer el número de clientes de los distintos operadores, incluidos los OMV, es esencial para: Evaluar la efectividad de la regulación y la competencia en el sector. Analizar si existen barreras de entrada o concentración excesiva. Facilitar la rendición de cuentas de la CNMC, cuya función es precisamente velar por la competencia efectiva. En consecuencia, existe un interés público superior que debe prevalecer sobre la alegada protección de intereses económicos particulares.

Quinta. Jurisprudencia y doctrina aplicable. El Tribunal Supremo (STS 1687 /2020, de 10 de diciembre) y el propio CTBG han reiterado que los límites del art. 14 LTAIBG deben interpretarse de forma restrictiva y que corresponde al órgano denegatorio justificar, con argumentos específicos y proporcionados, el daño real que produciría el acceso, lo que en este caso no se ha hecho».

4. Con fecha 8 de septiembre de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al organismo requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 29 de septiembre de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito de la CNMC en el que se señala lo siguiente:

   «Con carácter preliminar, antes de entrar en el fondo del asunto, esta Comisión informa al CTBG que en la tramitación de la presente solicitud de acceso a la información se ha prescindido del trámite de audiencia previsto en el artículo 19.3 de la LTAIBG, habida cuenta del carácter confidencial de la información solicitada, de conformidad con lo previsto por la Disposición adicional cuarta de la Ley 11/2022, de 28 de junio, General de Telecomunicaciones (en adelante LGTel), y el

R CTBG Número: 2026-0067 Fecha: 23/01/2026

elevado número de operadores cuyos derechos e intereses podrían verse afectados por ésta, paralizando el normal funcionamiento de la Comisión.

(…)

La información a la que se pretende tener acceso ha sido obtenida por la CNMC mediante requerimientos periódicos de información, con base en el artículo 28.1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC). La información sobre el número de líneas móviles se remite a esta Comisión para el ejercicio de sus funciones, por ejemplo, para la elaboración de los informes económicos sectoriales previstos en el artículo 37.1.e) de la LCNMC. En respuesta a estos requerimientos, las empresas identifican aquellos datos que consideran reservados, y la práctica totalidad de los operadores señalaron que la información sobre el número de líneas móviles como confidencial. La práctica totalidad de los operadores señalan la información sobre el número de líneas móviles como confidencial.

A la información identificada como confidencial le es de aplicación lo dispuesto en el artículo 28.2 de la LCNMC, cuyo párrafo primero determina lo siguiente:

"Los datos e informaciones obtenidos por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el desempeño de sus funciones, con la excepción de los previstos por las letras c), d), e) y f) del apartado 1 del artículo 5 de esta Ley, que tengan carácter confidencial por tratarse de materias protegidas por el secreto comercial, industrial o estadístico, sólo podrán ser cedidos al Ministerio competente, a las Comunidades Autónomas, a la Comisión Europea y a las autoridades de otros Estados miembros de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias, así como a los tribunales en los procesos judiciales correspondientes".

Por consiguiente, la información que se considere confidencial por afectar al secreto comercial, industrial o estadístico no podrá ser cedida a terceros, y es la CNMC la que, en última instancia y en el ámbito de sus competencias como organismo supervisor del mercado de comunicaciones electrónicas del artículo 98.1.b) de la LGTel, está facultada para distinguir entre la información que debe ser considerada como confidencial y la que es susceptible de ser publicada. Así lo refleja la Disposición Adicional Cuarta de la LGTel:

"Las personas físicas o jurídicas que aporten a alguna de las autoridades públicas competentes específicas en materia de telecomunicaciones datos o informaciones de cualquier tipo, con ocasión del desempeño de sus funciones y respetando la legislación vigente en materia de protección de datos y privacidad, podrán indicar,

R CTBG Número: 2026-0067 Fecha: 23/01/2026

[redacted]

[redacted]

de forma justificada, qué parte de lo aportado consideran confidencial, cuya difusión podría perjudicarles, a los efectos de que sea declarada su confidencialidad. Cada autoridad pública competente específica en materia de telecomunicaciones decidirá, de forma motivada y a través de las resoluciones oportunas, sobre la información que, según la legislación vigente, resulte o no amparada por la confidencialidad".

La salvaguarda de la confidencialidad en el mercado de telecomunicaciones es fundamental para el correcto funcionamiento del mercado, tal y como dispone también el artículo 9.5 de la LGTel: "En todo caso, se garantizará la confidencialidad de la información suministrada que pueda afectar a la seguridad e integridad de las redes y de los servicios de comunicaciones electrónicas o al secreto comercial o industrial".

En ejercicio de estas competencias, el 26 de junio de 2013 la extinta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones aprobó unas directrices aún vigentes para el tratamiento de la información de naturaleza confidencial en las que está contenido el procedimiento del análisis y resolución de la confidencialidad (BOE núm. 162, de 8 de julio de 2013).

En las Directrices se contempla que la CNMC, como criterio orientativo, acuda para resolver sobre la confidencialidad a las normas de la Comisión Europea relativas al tratamiento de las solicitudes de acceso a los expedientes que tramita, que desarrollan su práctica sobre el tratamiento de la información que tenga carácter confidencial. Según lo dispuesto en estas, "Cuando la divulgación de información sobre la actividad económica de una empresa pueda causarle un perjuicio grave, dicha información tendrá carácter de secreto comercial. Como ejemplos de información que puede considerarse secreto comercial cabe citar [...] las cuotas de mercado, los ficheros de clientes y distribuidores, la estrategia comercial, la estructura de costes y precios y la estrategia de ventas" (Párr. 18).

La Comunicación también prevé que la información pueda perder su importancia comercial con el paso del tiempo (Párr. 23); no obstante, el solicitante ha requerido la información más reciente posible, correspondiente a los años 2020- 2024.

Cabe insistir nuevamente en que, en aras de una mayor transparencia en el mercado, la CNMC sí ofrece datos desagregados y suficientemente representativos sobre los operadores, ya que conjuntamente abarcan un 95% de la cuota de mercado (95,46% de la cuota de mercado de telefonía móvil y 95,50% de la cuota de mercado de banda ancha móvil). Por tanto, la limitación en el suministro de información es proporcionada debido a que únicamente afecta a aquellos

R CTBG Número: 2026-0067 Fecha: 23/01/2026

operadores con menor relevancia en los mercados afectados y, a su vez, permite comprobar cómo la CNMC promueve la existencia de una competencia efectiva en el mercado de las comunicaciones electrónicas al tiempo que garantiza la confidencialidad de la información protegida por el secreto comercial en los términos referidos por la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales.

Segunda. Sobre la correcta aplicación de los límites al derecho de acceso.

Esta Comisión ha realizado una aplicación justificada y proporcionada, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes, del límite de acceso del artículo 14.1.h) de la LTAIBG, en tanto que la cesión de estos datos supondría un importante perjuicio para los intereses económicos y comerciales de los operadores de telecomunicaciones de menor tamaño. No cabe apreciar la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Por tanto, la CNMC en su Resolución de 3 de septiembre de 2025 ha aplicado correctamente los denominados test del daño y test del interés. Respecto del primero, se ha justificado como el acceso a los datos solicitados puede causar un perjuicio no meramente hipotético a las posiciones del sujeto en los ámbitos de la competencia o la negociación.

Tal y como se expuso en la Resolución objeto de reclamación, la publicación de datos sobre el número de líneas móviles de todos los operadores, que indica la cuota de mercado de cada uno de ellos, afecta especialmente a los operadores móviles virtuales más pequeños y no vinculados a los grandes grupos sectoriales, ya que crearía una asimetría a la hora de confrontar dichas estrategias frente a los grandes operadores y a los operadores móviles virtuales vinculados a los mismos, por no disponer estos operadores más pequeños de recursos equivalentes para poder obtener inteligencia de mercado tan detallada sobre los principales operadores.

Esta información podría ser utilizada por los competidores para ajustar sus estrategias comerciales, diseñando campañas dirigidas a captar perfiles específicos de clientes. Esto sometería a los operadores no principales a presiones económicas y comerciales que podrían comprometer su viabilidad futura. Por ello, se considera que los datos sobre el número de líneas móviles de los operadores tienen la consideración de secretos empresariales según la definición dada por la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, en tanto que es información no generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información o conocimiento en cuestión, que tiene un valor por ser secreta, y que ha sido objeto de medidas por parte de los operadores no principales para mantenerla en secreto.

R CTBG
Número: 2026-0067 Fecha: 23/01/2026

[redacted]

[redacted]

Asimismo, se ha mencionado que la Comunicación de la Comisión 2005/C 325/07 incluye precisamente las cuotas de mercado dentro de la definición de secretos comerciales, lo que es indicativo de que la divulgación de esta información causa un perjuicio a las empresas sectoriales no declaradas como principales.

En lo que respecta al test del interés, la CNMC hace pública información sobre el número de líneas móviles de los operadores que abarcan el 95% de la cuota de mercado, lo que es una información suficientemente representativa del mercado y por la que se permite evaluar la efectividad de la regulación y la competencia en el sector. No cabe admitir, por consiguiente, que la publicación de datos sobre los operadores que suponen de manera agregada el 5% restante de la cuota de mercado obedezca a un interés público que pueda estimarse superior a los intereses económicos y comerciales de estos operadores».

5. El 29 de septiembre de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el 29 de septiembre de 2025 en el que señala, de forma resumida, lo siguiente:

- Afirma que lo solicitado es información pública en virtud de lo previsto en el artículo 13 LTAIBG.

- Recuerda los tres requisitos a los que alude el art. 1 de la Ley 1/2019, de Secretos Empresariales: a) no ser conocida en los círculos en que se utiliza; b) tener valor empresarial por ser secreta; c) haber sido objeto de medidas razonables de confidencialidad, y señala que la CNMC no acredita ninguno de ellos ya que:

«• Los datos de clientes/líneas se comunican periódicamente a la CNMC por obligación legal (art. 28 LCNMC).

- *Son datos estadísticos básicos de mercado, no estrategias comerciales ni bases de clientes.*

- *La CNMC publica datos desagregados de los operadores principales, lo que demuestra que la mera cifra de clientes/líneas no tiene carácter estratégico».*

- Considera que no se ha acreditado un daño real, limitándose la CNMC a formular conjeturas sin aportar pruebas concretas. Asimismo, se indica que si los riesgos mencionados existieran serían aún mayores respecto a los grandes operadores, cuyos datos si se han facilitado.

- Se subraya la existencia de un interés público superior, ya que «*el mercado de telecomunicaciones es un servicio esencial de interés general*» y el acceso a los datos

R CTBG Número: 2026-0067 Fecha: 23/01/2026

solicitados «*permite evaluar la pluralidad del mercado, detectar barreras de entrada y valorar la eficacia de la función supervisora de la CNMC».*

- Aunque la CNMC alegue que ya facilita la información del 95% del mercado, el art. 12 LTAIBG reconoce el derecho pleno a la información existente.

- Por último, el reclamante llama la atención sobre el hecho de que se haya prescindido del trámite de audiencia previsto en el art. 19.3 LTAIBG, y sobre la contradicción en la que incurre la entidad al afirmar inicialmente «*que no disponía de la información solicitada, para después negarla por confidencialidad».*

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2026-0067 Fecha: 23/01/2026

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información sobre el número de clientes de los operadores móviles virtuales a fecha de 31 de diciembre de los años 2020 a 2024, ambos ejercicios incluidos, dado que, mediante una resolución dictada con anterioridad, solo se facilitó el número de clientes de los operadores convencionales. La entidad a la que se solicita la información ya explicó, en una anterior resolución dictada, que «[*l]a información sobre el número de clientes de los operadores no obra en poder de la CNMC»,* declarando que desconoce «*que alguna otra entidad sujeta al cumplimiento de la LTAIBG lo pudiera conocer*» y que, por tanto, facilitaba el número de líneas móviles que figura en su portal de datos abiertos.

   En la resolución dictada para dar respuesta a esta segunda solicitud se invoca el artículo 14.1.h) de la LTAIBG, para denegar el acceso a la información, ya que la cesión de estos datos supondría un importante perjuicio para los intereses económicos y comerciales de los operadores de telecomunicaciones de menor tamaño y, a juicio de la CNMC, no cabe apreciar la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

4. A los efectos de verificar la concurrencia al caso del límite del artículo 14.1.h) LTAIBG, el punto de partida del análisis obliga a recordar como ya ha señalado este Consejo en múltiples ocasiones que la aplicación de los límites previstos en el artículo 14.1 LTAIBG debe partir necesariamente de que el derecho de acceso a la información pública se trata de un derecho de rango constitucional que está reconocido y regulado en términos muy amplios en la propia Constitución y en la legislación de desarrollo, lo que obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto los límites que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG, *«sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información»*, tal como ha subrayado repetidamente el Tribunal Supremo (STS de 16 de octubre de 2017 -ECLI:ES:TS:2017:3530 y varias posteriores), requiriéndose en todo caso una *«justificación expresa y detallada que permita controlar la veracidad y proporcionalidad de la restricción establecida»* (STS de 11 de junio de 2020 -ECLI:ES:TS:2020:1558, entre otras).

En esta línea, el Tribunal Supremo ha añadido que el artículo 14.2 de la LTAIBG *«no permite una aplicación genérica de las limitaciones como justificación de una denegación del acceso a la información pública, válida para todos los procedimientos de una determinada materia, por ejemplo, la protección de las relaciones exteriores o la protección de la investigación y sanción de los ilícitos penales en los procedimientos de extradición, sino que exige una aplicación justificada y proporcionada de las limitaciones en relación al caso concreto, debiendo hacerse una ponderación de los intereses en juego, el de acceso a la información pública, por un lado, y el protegido por la limitación de que se trate.»* [STS de 25 de enero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:574, FJ. 4º)].

Finalmente, de las exigencias de interpretación estricta, proporcionalidad y justificación suficiente de la aplicación de los límites se deriva la obligación de que, antes de acordar una denegación íntegra de la información solicitada, se deba valorar la posibilidad de conceder un acceso parcial a la no afectada por el límite en los términos previstos en el artículo 16 LTAIBG y el artículo 6 del Convenio de Tromsø. Como ha dictaminado el Tribunal Supremo, el «*juicio de proporcionalidad requerido por el articulo 14.2 LTAIBG también es exigible en la aplicación del artículo 16 de la LTAIBG, que prevé como se ha indicado la posibilidad de un acceso parcial a la información, en los casos en los que la aplicación de alguno de los límites del articulo 14 LTAIBG no afecte a la totalidad de la información solicitada*» (STS de 21 de enero de 2021 -ECLI:ES:TS:2021:574). Esta exigencia de proporcionalidad en el alcance de la denegación del acceso responde en último término a la necesidad de que toda limitación del ejercicio de un derecho debe ceñirse a lo estrictamente necesario para preservar los demás derechos o intereses en conflicto, estableciendo un equilibrio que permita conceder el máximo grado de eficacia a todos ellos.

En particular, la determinación de qué haya de entenderse por perjuicio a los intereses económicos y comerciales a efectos de aplicar el límite contemplado en el artículo 14.1.h) LTAIBG ha quedado establecida en el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, en el que se pone de manifiesto que «por *"intereses económicos"* se entienden las *"conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia de un sujeto individual o colectivo en el terreno de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios"* y por *"intereses comerciales"* las *"conveniencias, posiciones ventajosas o de importancia en el materias relativas al ámbito del intercambio de mercancías o servicios en un ámbito de mercado"».*

Desde esta perspectiva, para calificar una información como confidencial por afectar a tales intereses, debe constatarse que se trata de una información relativa a circunstancias u operaciones que guarden conexión directa con la actividad

R CTBG Número: 2026-0067 Fecha: 23/01/2026

económica propia de la empresa; que no se trate de una información fácilmente accesible o conocida y que exista una voluntad de mantenerla alejada del conocimiento público —lo que debe obedecer a *«un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial»-.*

Por otra parte, según se subraya en el citado Criterio interpretativo, para la aplicación del límite no resulta suficiente aducir una mera posibilidad de que se pueda producir un daño a los intereses económicos y comerciales, sino que el perjuicio debe ser definido, indubitado y concreto y el daño debe ser sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información. Además, una vez constatada la existencia del daño y su impacto, *«deberá procederse a la ponderación de la existencia de un interés prevalente que marcará, en instancia, el peso de dicho daño en los intereses económicos y comerciales frente al interés legítimo existente en conocer la información concreta a divulgar».*

Por su parte, la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales, define el secreto empresarial en su artículo 1.1 en los siguientes términos: *"A efectos de esta Ley, se considera secreto empresarial cualquier información o conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, comercial, organizativo o financiero, que reúna las siguientes condiciones: a) ser secreta en el sentido de no ser, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información en cuestión, ni fácilmente accesible para estas; b) tener un valor comercial por su carácter secreto; c) haber sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias del caso, para mantenerla secreta, tomadas por la persona que legítimamente ejerza su control".*

Este Consejo ha establecido que la protección del secreto comercial ha de estar encaminada a salvaguardar la innovación y el *know how* de las empresas y preservar la competencia leal y evitar la competencia falseada. Así, el Tribunal Supremo STS 1500/2023, de 21 de noviembre, RC 94/2022) ha declarado: «*Lo relevante es el carácter confidencial de los datos incorporados por cuanto los mismos fuesen reveladores de su estrategia financiera o comercial*». Mediante la protección de los secretos empresariales se excluye por tanto de la divulgación aquellas informaciones que guarden directa relación con la posición de competitividad de la empresa. En definitiva, para considerar que una información puede estar protegida

R CTBG Número: 2026-0067 Fecha: 23/01/2026

por el secreto empresarial ha de tratarse de conocimientos propios de un operador económico de carácter técnico o comercial, vinculados a su organización interna, y cuya divulgación debilite su posición en el mercado y frente a sus competidores.

5. En el presente caso, la CNMC justificó la denegación del acceso a la información relativa a los operadores móviles virtuales en «*que es información susceptible de ser considerada estratégica y sensible para éstos*», dado que «*su divulgación es susceptible de revelar sus posiciones dentro de un mercado altamente competitivo, de afectar a su poder de negociación y de revelar nichos de mercado en los que estarían especializados. Por lo tanto, esta información podría ser utilizada por sus competidores para ajustar sus estrategias comerciales a través del diseño de campañas para la captación de perfiles de clientes específicos*». Además, se señala que es información *«de alto valor empresarial que justifica que sus titulares han adoptado medidas razonables para mantenerla en secreto».*

   Adicionalmente a lo anterior, durante la sustanciación del este procedimiento, en el trámite de alegaciones, la CNMC explica la manera en que se ha obtenido esta información, señalando que, en este proceso, la mayoría de los operadores, al facilitar la información requerida por la entidad en el ejercicio de sus funciones, identificaron como confidencial el dato del número de líneas móviles, y remarca la importancia de la salvaguarda de la confidencialidad en el mercado de telecomunicaciones, con lo que, a juicio de este Consejo, ha quedado manifestada de forma expresa por parte de los operadores, su voluntad de que estos datos tengan carácter de reservados, a efectos de que no sean desvelados.

   Por último, se insiste en que la información solicitada *«podría ser utilizada por los competidores para ajustar sus estrategias comerciales, diseñando campañas dirigidas a captar perfiles específicos de clientes. Esto sometería a los operadores no principales a presiones económicas y comerciales que podrían comprometer su viabilidad futura. Por ello, se considera que los datos sobre el número de líneas móviles de los operadores tienen la consideración de secretos empresariales según la definición dada por la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales».*

6. De acuerdo con lo expuesto por parte de la CNMC, este Consejo considera que se ha justificado de manera suficiente la denegación del acceso a las cifras de clientes de los operadores móviles virtuales.

   La CNMC, de acuerdo con las competencias que tiene atribuidas, persigue con la limitación del acceso a la información «*una competencia efectiva en el mercado de las* comunicaciones electrónicas», evitando que, como consecuencia de la entrega de estos datos, que afectan a un porcentaje mínimo de la información demandada, se

R CTBG Número: 2026-0067 Fecha: 23/01/2026

[redacted]

vean afectados los intereses de las operadoras más pequeñas y vulnerables. Por otra parte, no se aprecia de la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Procede, en consecuencia, la desestimación de esta reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación interpuesta frente a la resolución de la COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta

R CTBG Número: 2026-0067 Fecha: 23/01/2026